

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级 \_\_\_\_\_

学 号: 200106019

UDC \_\_\_\_\_

厦 门 大 学  
硕 士 学 位 论 文

教育的双重属性与教育发展中的政府行为

**The Dual Attribute of Education and the Governmental  
Actions in the Process of the Education Development**

赵德胜

指导教师姓名: 林衍超 副教授

专 业 名 称: 行 政 管 理

论文提交日期: 2004 年 6 月

论文答辩日期: 2004 年 7 月

学位授予日期: 2004 年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2004 年 6 月

## 内容摘要

随着我国从计划经济向社会主义市场经济体制的逐步转型，教育活动及其教育外部环境正在发生深刻的变化。面对各种复杂多变的内外部因素的影响，如何解决当前制约我国教育发展水平的“瓶颈”问题，加快教育走向现代化的步伐，实现教育管理的科学化、民主化的历史发展要求，是摆在各级政府和教育机构面前的一个关键课题。本文从理论和实践两个角度，以教育的双重属性为出发点，政府与市场的关系定位为核心，分析了我国公共教育体制改革中的几个重大的理论和政策问题，并对我国教育领域当前遇到的一些困境做了剖析，提出了解决途径。

本文分为四个部分：

第一部分：教育属性之论争。主要介绍国内外界定教育属性的不同观点，并对教育具有双重属性进行分析论证。

第二部分：教育发展中的政府行为。首先对教育的双重属性与公共教育市场化改革的内在联系进行阐述；其次从政府与市场关系的角度切入，对公共教育领域政府的行为定位进行了详细的论述。

第三部分：国外教育发展的相关经验和措施。笔者对西方教育发达国家新近在公共教育体制变革中采用的相关经验和措施作了介绍，并分析了对我国正在进行的教育体制变革所起的借鉴作用。

第四部分：我国教育发展面临的困境与对策分析。本部分以应用研究的方式，首先对当前我国教育领域在体制、经费投入、公平性和资源配置和市场规范等方面所面临的发展困境做了分析，并在对策探讨中对上述困境分别提出了自己的解决途径。

**关键词：**双重属性；政府与市场；教育发展

## **Abstract**

With the system transforming from plan economy to socialist market-oriented economy, there are great changes taking place in the educational activities and the exterior environment of education. Facing the influences of various complicated factors inside and outside, it is a key task for the government and educational organizations at all levels to solve the present 'bottleneck' restricting the education development level in our country, speed up the steps of the modernization of education, and to realize the development requirement of scientification and democratization of education management. Taking the dual attribute of education as the starting point, the relationship orientation of the government and the market as the kernel, the current thesis analyses several theories and policies in the process of the reform of public education system, some present predicaments in the field of education in China, and puts forward some possible solutions from the angles of theory and practice.

The current thesis consists of four parts.

The first part is dealing with the contention of the education attribute. It introduces the various viewpoints of domestic and overseas scholars on education attribute, and analyses the dual attribute of education.

The second part deals with the government actions in the process of the education development. First it expounds the relationship between the dual attribute of education and the market-oriented reform of public education system. Secondly, it discusses in detail the government action orientation in the field of public education from the angle of the relationship of the government and the market.

The third part deals with the experiences and measures for the education development in abroad. It introduces the related experiences and measures adopted by west countries with developed education in the reform of public

education system and analyses the use for reference for the current reform of education system in China.

The fourth part deals with the predicaments which the education development is facing in China and the countermeasures. By the way of applied research, it analyses the development predicaments of the system, the funds input, the justice, the dispose of resources and the market standardization in the education field of China nowadays, and advances personal settlements for each predicament.

**Key Words:** dual attribute; government and market; education development.

# 目 录

引 言 .....	1
一、教育属性之论争 .....	3
(一) 教育事业论 .....	3
(二) 教育产业论 .....	4
(三) 教育的双重属性 .....	6
二、教育发展中的政府行为 .....	10
(一) 教育的双重属性与公共教育的市场化改革 .....	10
(二) 教育改革发展政府角色的定位 .....	12
三、国外教育发展的相关经验和措施 .....	23
(一) 国外教育体制改革的政策思路 .....	23
(二) 国外发展教育的典型模式 .....	25
(三) 对我国教育发展的启示 .....	29
四、我国教育发展面临的困境与对策分析 .....	32
(一) 我国教育发展面临的困境 .....	32
(二) 对策探讨 .....	40
结束语 .....	46
参考文献 .....	47

## Contents

<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>Part One The Contention of the Education Attribute .....</b>	<b>3</b>
The Theory of Educational Undertakings .....	3
The Theory of Educational Industry .....	4
The Dual Attribute of Education .....	6
<b>Part Two Government Actions in the Process of the Education</b>	
<b>Development .....</b>	<b>10</b>
The Dual Attribute of Education and the Market-oriented Reform of Public Education System .....	10
Government Orientation in the Process of the Education Reform and Development .....	12
<b>Part Three The Related Experiences and Measures for the Education</b>	
<b>Development in Abroad .....</b>	<b>23</b>
The Policy Thinking of Education System Reform in Abroad .....	23
The Typical Models of Education Development in Abroad .....	25
The Enlightenments for Education Development in China .....	29
<b>Part Four The Development Predicaments in China's Education and the</b>	
<b>Countermeasures .....</b>	<b>32</b>
The Development Predicaments in China's Education .....	32
The Countermeasures .....	40
<b>Conclusion .....</b>	<b>46</b>
<b>Bibliography .....</b>	<b>47</b>

## 引 言

教育对于一个国家的经济和社会发展具有举足轻重的作用，科教兴国是我国的基本国策之一，教育也历来被当作一项基础事业由各级政府及教育主管部门集中统一管理。国家、政府在发展教育上被认为负有义不容辞的责任，几十年来在教育事业上投入了大量的人力、物力和财力，促成了我国教育事业的飞速发展，但与此同时，我国教育的发展也越来越受到传统的教育管理体制的制肘，暴露出教育结构不合理、资金投入不足、资源配置不科学以及地区发展不平衡等诸多问题。如何在新世纪解决教育发展过程中的这些“瓶颈”问题，更快更好地发展教育是各方普遍关注的课题。这中间既需要厘清相关的理论问题，又要求我们在实践中进行大胆的探索，总结出符合中国国情的教育发展之路。本文试从教育的双重属性及教育发展中的政府行为两个角度入手，以公共管理学的视角重新审视政府在教育管理中的角色定位，探寻新时期政府管理教育的有效途径。

对教育属性的争论反映了人们从不同角度出发对教育的不同理解。真理越辩越明，事实上，无论哪一种属性界定都不能完全说明教育发展的现实规律，事业属性或产业属性都不是教育的唯一特性，而是对教育活动在某一历史阶段运行特征的规定，取决于人们对它是作为事业来运行有利还是作为产业来运行有利的主观判断。相对而言，教育发展的实践要比教育属性的理论之争要生动得多了，而国家的公共教育政策也应根据教育发展的现实规律和未来趋势进行着不断的调整。总体上说，教育兼有事业属性和产业属性，既是一种特殊的事业，又是一种特殊的产业，这一点得到了教育界国内外多数学者的认同。教育具有双重属性这一结论，对今后教育事业的发展具有十分重要的理论和现实意义。

对于教育这样一种特殊的事业和产业，政府在其发展过程中的行为角色定位十分重要。我国公共教育体制的历史性变革，可以说是教育发展的

内在驱动和政府改革的外在推动的双效作用下的结果。在新时期，我国政府教育管理方式的改革已成为必然，政府与学校、学校与社会、政府与社会之间的关系也需从整体上重构。基于对教育双重属性和新公共管理相关理论的分析，对政府在教育发展中的角色定位将也由原来的“管家婆”演变为“服务生”，管理方式上应摒弃原来的事无巨细、大包大揽的而代之以有所为有所不为，做好份内之事，为教育发展保驾护航。



## 一、教育属性之论争

教育的属性问题在过去高度的计划经济体制下是无从谈起的，教育天经地义地被认为是国家和政府的份内之事。国家对教育事业及其机构不分层次类别属性统包统揽，政事不分、政校不分，教育事业发展与学校教育教学活动事无巨细，均由政府及其教育行政部门严密控制。教育一直被作为一项社会公共事业而加以管理。计划经济下的教育管理体制在实施初期显露了一定的成效之后，随着教育规模的扩大和教育组织结构、内容与形式以及活动的日趋复杂化，高度集权的教育管理体制所固有的弊端逐渐显现出来，而这些弊端在计划经济体制下很难找得到彻底的解决方法。在这一背景下，又加之市场经济的推动，就出现了“教育产业”的提法。它主张把教育当作一种产业来运作，挖掘教育的产业潜力，促进教育的良性发展。有关教育的属性问题目前在我国还没有定论，“教育事业论”和“教育产业论”从不同的视角阐述了各自的观点。双方争论相持不下，成为教育与市场经济相适应中的一个矛盾焦点。

### （一）教育事业论

信奉“教育事业论”的学者们主要是从教育在社会及人的发展中的特殊作用来认识教育属性的。

学者吴黛舒认为，“从产生之日起，教育就致力于人类自身的再生产；教育最根本的、最终极的目的在于培养人，塑造人，发展人，完善人。舍弃‘育人’，教育就不能再称之为教育。通过这种质的规定性，教育确立了自身发展的内在逻辑和相对独立的社会地位；因为是有自主品格的独立主体，教育与其他社会活动如政治、经济、文化的普遍联系才成为可能。”<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 吴黛舒：《本质回归：教育“产业化”的反论》，载于《中国教育学刊》，2000年第6期，第39页。

新任教育部长周济指出,“教育具有公共属性和公益性,这是教育的本质属性,从而决定了教育事业的本质是崇高的社会公益事业”<sup>①</sup>。

联合国教科文组织在其工作文件中指出,“市场和竞争法则不适应教育(包括高等教育)”<sup>②</sup>。

“教育事业论”者认为教育不是经济的一个分支,教育过程、教育目标、教育成果或“教育产品”都不能和经济相提并论。教育实际上具有自身存在的功能,它是社会的一个基本领域,也是社会存在的条件之一。教育同时具有文化功能、社会功能、经济功能、公民和道德功能。教育保证社会的延续、保证人类在其全部历史中所积累的知识、技能和确立的规范以及经验的传授,教育管理是公共政策的传统领域之一。自近代国民教育制度建立以来,教育便逐渐淡化其先前的私人和宗教色彩,工业发达国家率先实施的普及义务教育即以公共的世俗的免费教育为其主要特征,并纳入到国家或政府对社会公共事务管理的体系之中。

“教育事业论”的提倡者们认为学校教育从来就是国家的事业,应由国家来办,教育经费由政府解决,这是政府不可推卸的责任,不能让学校像企业一样,为了自己的赢利而经营。教育不能以盈利为目的和以金钱为中心;教育是培养人、提高人的素质的高尚事业,不能将商业原则渗透到课堂、课本中去;教师是人类灵魂的工程师,不是一般企业的雇员,学生作为培养对象不能成为人们挣钱的对象。

当然,在市场经济条件下,多数“教育事业论”者并不完全排斥市场机制,主张有效利用市场机制改善教育供给能力,但他们反对教育的完全市场化、产业化。

<sup>①</sup> 教育部长周济答中国教育报记者提问语,新华网 2004-01-06。

<sup>②</sup> 联合国教科文组织:《为了拟订 21 世纪的高等教育日程》(工作文件)。

## （二）教育产业论

近几年来，教育产业化的理论在我国逐渐活跃，尤其是知识经济理论引入我国之后，面对教育运行机制长期存在的卖方市场现象以及教育供给严重不平衡的格局，教育产业化的呼声越来越高，要求人们重新审视教育的性质。<sup>①</sup>教育是否具有产业性，这是 70 年代末和 80 年代初我国关于教育社会属性论争的热点之一。

诺贝尔经济学奖获得者西奥多·W·舒尔茨的人力资本理论给教育产业化提供了理论依据。他指出，“尽管在某种程度上教育可以说是一种消费活动，它为受教育的人提供满足，但它主要是一项投资活动，其目的在于获取本领，以便将来进一步得到满足，或增加此人作为一个生产者的未来收入。因此它的一部分是类似普通耐用消费品的消费品，另一部分是生产物资。所以，我主张将教育看作一项投资，将其结果看作资本的一种形式。由于教育成为其接受者的一部分，我将把它称作人力资本。……国民收入的一些重要的增长是追加这种资本的结果。”<sup>②</sup>

我国著名教育学家潘懋元教授认为，“由于科技和生产力的发展以及知识产权的确立，教育事业应当作为具有公益性的特殊产业，归属于第三产业。”<sup>③</sup>

学者吴华认为“在生产力层面，教育从来就是国民经济中的一个产业部门”。<sup>④</sup>从 80 年代中期起，我国就按国际惯例把为生产和消费提供各种服务的部门称为第三产业，把教育作为第三产业中的一个领域。1992 年《中共中央、国务院关于加快发展第三产业的决定》再次强调了教育属于第三产

<sup>①</sup> 武毅英、邬大光：《关于高等教育产业化若干问题的探讨》，载于青岛化工学院学报，1999 年第 2 期，第 14 页。

<sup>②</sup> [美]西奥多·W·舒尔茨：《人力资本投资——教育和研究的作用》，北京：商务印书馆，1990 年，第 62 页。

<sup>③</sup> 潘懋元：《对发展民办高等教育若干问题的认识》，载于《中国高等教育》半月刊，1999 年第 13/14 期，第 22 页。

<sup>④</sup> 吴华：《让市场机制在教育资源配置中发挥基础性作用》，载于中国人民大学报刊复印资料，教育学，2000 年第 1 期，第 101 页。

业，是对国民经济发展具有全局性、先导性影响的基础行业。

中国加入 WTO 之后，人们对教育的属性有了更进一步的认识。WTO 对教育的属性有明确的规定，并将其纳入国际服务贸易体系之中。《服务贸易总协定》中，教育服务是国际多边贸易体系中服务贸易的重要组成部分。

主张“教育产业化”的基本含义，是从产业间、部门间实现经济联系的基本方式上提出的。认为教育部门与其它产业部门的经济联系，应通过市场等价交换的方式实现，将教育部门的产品——达到法定劳动年龄阶段的毕业生，作为商品投入劳动力市场销售，一切劳动力的需求部门和单位，以相应的等价付给教育部门和学校，教育部门和学校获得教育投入，使教育部门和学校进入良性循环，彻底摆脱教育经费短缺的困扰，促进教育事业的发展。

对于教育产业化的理由，基本有以下观点：教育产业化刺激投资与消费，对国民生产总值具有直接的拉动作用；教育的扩张可以减轻劳动力市场的就业压力；优化资源配置，提高教育资源的使用效率；增加教育经费，改善办学条件和教师待遇；人力资本的形成与开发有赖于教育，教育是促进经济发展的主要手段；与其他投资相比，教育投资的回报率最高且效益广泛等等。

“教育产业论”者认为，教育要纳入市场经济的轨道，把自己的教育产品通过人才市场，按市场经济规律（价值规律、供求规律、竞争规律等）与外部社会相交换，从而实现教育劳动的价值，为取得维持学校继续运转和发展的资金，学校要在竞争中去经营，去发展，去取得自身的利益。在具体操作上，强调“谁受教育谁出钱”的原则。

同样，大多数“教育产业论”者也没有抹杀教育的公益性。学者史秋衡对此有过精辟的概括，“教育的公益性与产业性的共存，意味着教育的产业化只能成为一种消除教育对行政过多的依赖性和调节发展框架的理念，

而不是一种彻头彻尾的传统产业模式。”<sup>①</sup>

### （三）教育的双重属性

随着两种观点的不断交锋，人们逐渐意识到，在观念层面上，教育的事业性抑或产业性，并不是教育的唯一属性，而是对教育活动在某一历史阶段运行特征的规定，取决于人们对它是作为事业来运行有利还是作为产业来运行有利的主观判断。<sup>②</sup>到目前为止，在讨论有关教育的产业性和事业性的文献中，尤其是在 20 世纪 90 年代以后，几乎没有一篇文章完全否认教育的事业性或产业性特性，只是在强调教育事业性或产业性的表现、重点、阶段、途径上有所不同，当然，也在强化教育的事业性或产业性的态度上有所不同。人们不再是非此即彼地看待教育的特性，而是认识到教育具有事业性和产业性共生的特性。

经济学理论一般把人们所需要的物品区分为私人物品和公共物品。很显然，教育是一种公共物品。按照物品消费竞争性和效用可分性的“程度”，公共物品又可分为纯公共物品和准公共物品。公共选择理论认为，市场可以有效地为公众提供私人物品。公共物品的效用不可分性和消费的非排他性，决定了追求利润最大化的营利组织如果生产和分配公共物品就会无利可图，导致营利组织不能有效率地提供公共物品，即存在市场局限和市场失灵的现象。公共物品不能通过私人交易即通过市场提供，而必须通过集体选择提供。不同性质的公共物品应该由不同的社会主体来提供。纯公共物品必须是由政府组织这样的单一主体来提供的物品，因此又称为垄断性公共物品；准公共物品则是可以同时由多个非营利组织提供的物品，由于非营利组织可以由多类主体组成，因此准公共物品又可称为非垄断公共物

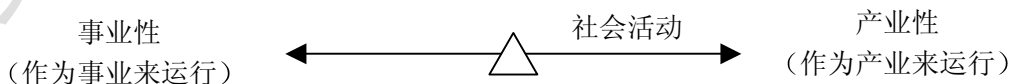
<sup>①</sup> 史秋衡：《教育的产业性不容置疑——兼与王晓辉同志商榷》，载于《教育研究》，2000 年第 6 期，第 41 页。

<sup>②</sup> 北京师范大学教育政策和法律研究所课题组：《教育研究的前沿动态和热点问题》，载于中国教育报，2003 年 3 月 22 日，第 4 版。

品。

按照此种分类标准，现代社会的教育具有多样化属性，且具有非垄断性。在不同的教育领域中，教育具有不同的性质。现代义务教育制度把义务教育界定为国家规定和保证的人人必须接受的教育。所以，义务教育对所有适龄儿童来说具有非竞争性和非排他性，义务教育是应该由政府提供的具有垄断性的公共物品。而在非义务教育领域，人们的教育消费则体现出明显的竞争性、排他性和非垄断性，教育是非垄断公共物品，甚至在某些特定环境下中具有私人物品的特征。<sup>①</sup>

所谓某一个社会活动的事业性和产业性，是描述该活动性质的连续体上的两个端点，事业是政府行政管理的典型，而产业则是市场自身调节的典型，现实社会活动所表现的事业性或产业性的程度是人们对该活动在特定历史阶段运行特征上的规定。也就是说，一项社会活动是以事业性为主，还是以产业性为主，并不是该活动本身不变的属性，而是人们（特别是政府）通过在特定历史条件下对该活动的限制，而决定把它作为事业来运行，还是作为产业来运行的结果。因此，自然而然地，教育是事业还是产业，在我们看来，实质上是在多大程度上把教育当作事业来运行，在多大程度上把教育当作产业来运行能够为社会所接受、能够产生最大的社会效益和经济效益的问题。如果用一根坐标轴来表示，坐标轴的一端代表事业性，坐标轴的另一端代表产业性，某一社会活动的特性，以三角表示，那么这个三角是可以根据人们的主观判断和需要自由移动的（见下图）。



事业性和产业性是一根坐标轴上可变的连续体，这里，“事业性”与“作为事业来运行”、“产业性”与“作为产业来运行”是同样的意思。

<sup>①</sup> 刘复兴：《教育民营化与教育的准市场制度》，载于《北京师范大学学报》（社科版），2003年第5期，第13页。

在这里，教育是事业性为主还是产业性为主的问题，就被转换成了在多大程度上把教育当作事业来运行，在多大程度上把教育当作产业来运行更为经济合算的问题。这种转换不仅是必要的，而且是符合事实的；不仅有实践意义，而且有理论意义。它对于更新教育研究观念和研究方法，对增强教育研究的社会功效和应用价值都非常重要。<sup>①</sup>

由此可见，教育具有社会公共服务事业和产业的双重属性。承认公共服务事业属性，就要确认教育具有承认教育具有同经济运行不同的规律，肯定政府对教育负有主要的责任，教育不能完全进入市场，实行市场化；而承认产业属性，就要肯定教育是人力资源和知识的生产部门，教育通过人力资源和知识同市场的交换，会增加社会财富，产生经济效益，也就是要肯定教育在一定范围和一定程度上，可以运用产业运作方式和市场调节机制。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 袁振国：《发展我国教育产业的观念创新与政策创新》，载于《教育研究》，2002年第4期，第11页。

<sup>②</sup> 谈松华：《中国教育改革和发展中的若干理论和政策问题》，载于《教育研究》，2000年第3期，第7页。

## 二、教育发展中的政府行为

目前，公共教育领域的改革正在世界范围内如火如荼地进行着，对教育属性的重新审视成为促动这场全球性变革的主要因素之一。既然教育具有事业性和产业性两重属性，我们在发展教育过程中就应该摒弃过去我们所持的单一的事业属性观点，从事业性和产业性的内在联系出发，积极推动公共教育领域的改革。改革的核心是处理好政府与市场在教育发展过程中的关系，合理确立政府在教育发展中的角色定位。

### （一）教育的双重属性与公共教育的市场化改革

正是由于人们对教育的双重属性有了更为清晰的认识，公共教育领域的市场化改革才得以在全球范围内铺开。改革的目的是通过引入市场机制和竞争机制，推行产业化运行方式，激发教育的产业性特性，最大程度地实现教育事业的公益性。审视我国公共教育体制的变革过程，我们可以清晰地察觉教育发展的内在驱动和政府改革的外在推动的双效作用。同时，我们在这一变革过程中也可以看到人们对教育的双重属性的认识变迁过程。

从教育体制的纵向发展来看，新中国成立后，教育被当作国家的公共事业实行政府垄断管理，这时不存在教育产业一说。政府和学校是行政上的上下级关系，是控制与被控制的关系。政府不仅是学校的主要投资者，而且是办学者和直接的管理者。虽然出于单一的事业属性考虑下的公共教育体制在建国初期对百废待兴的新中国教育事业来说，确实收到了十分明显的成效，但我国教育事业经过半个多世纪特别是改革开放二十年的发展，情势已不可同日而语了。我国教育事业发展的成就是有目共睹的，教育发



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库